SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 45 minutos)

SEÑOR SIENRA.- He hecho un pequeño resumen para mí, sobre lo que entiendo se fue avanzando en estas últimas reuniones acerca de lo que debe contener la ley y cómo debe estar armada.

Me parece que ha habido algunos consensos interesantes y que, por tener algunas consecuencias, rápidamente los voy a resumir, aunque ya envié esto por e-mail a los restantes compañeros de la Comisión.

En primer lugar, la ley debe crear el Sistema Nacional de Planeamiento Territorial. El nombre no hace mucho a las cosas, pero uno de los contenidos esenciales de la ley es crear un Sistema Nacional de Planeamiento Territorial. Dentro de él, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deberá elaborar un esquema nacional de ordenamiento del territorio referido a los elementos estructurales del territorio nacional. También dentro de ese sistema los departamentos deberán elaborar los planes departamentales de ordenamiento territorial y planes suburbanísticos de sus centros poblados.

Por otro lado, la elaboración de los planes deberá incluir la participación activa y obligatoria de todos los Ministerios, Entes Autónomos, Servicios Públicos Descentralizados, Personas Públicas no Estatales, Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos involucrados, que estarán obligados a proporcionar, a quienes elaboraron los planes, la información que le sea requerida dentro del área de su competencia.

Asimismo, los responsables de la elaboración de los planes deberán crear mecanismos ágiles y transparentes para posibilitar que todos los interesados puedan conocer los diagnósticos y las propuestas en tiempo como para hacer llegar sus observaciones y comentarios fundados, los que deberán ser tenidos en cuenta por quienes elaboran los planes.

Por último, los planes deberán estar adecuadamente coordinados.

Esto me lleva a decir que hay consenso, por lo menos, en algunos aspectos. En primer lugar, la ley deberá incluir dentro de las obligaciones del Poder Ejecutivo, la de elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Y dejo constancia de que hay cuatro propuestas en materia de nombres: "Programa General de Ordenamiento Territorial", a que se hace referencia en el anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo; "Plan Nacional Estructural de Ordenamiento Territorial", como proponemos nosotros; "Directrices" y "Plan Nacional de Ordenación del Territorio".

En segundo término, la ley deberá incluir entre las obligaciones de los Gobiernos Departamentales las de elaborar los planes de ordenamiento territorial y los planes urbanísticos de sus centros poblados. Aquí tampoco hemos definido los nombres que les daríamos a las cosas. El proyecto del Poder Ejecutivo plantea: Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, Planes Directores, Planes de Uso de Suelos y Planes Especiales. Por su parte, la nuestra plantea: Planes de Ordenamiento Territorial en sus distintas escalas y Planes Urbanísticos, mientras que la propuesta del ITU también habla de estos últimos.

En tercer lugar, la ley deberá establecer claramente la obligación de los Ministerios, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, personas públicas no estatales, Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos involucrados, de participar activamente en la elaboración de los planes, así como proporcionar la información correspondiente a sus actividades que le sea requerida.

Asimismo, la ley deberá imponer a los responsables de la elaboración de los planes que creen mecanismos ágiles y transparentes para informar a la ciudadanía, así como para permitir su activa participación en todas las etapas de planificación.

En lo referido al sistema de planeamiento a crear, la ley deberá definir el nombre y los contenidos de los planes a realizar por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, así como definir si se requiere y es conveniente la existencia de planes regionales interdepartamentales y sus contenidos. En todos los casos deberá definirse cómo y quién aprueba el Plan.

Con respecto al Plan Nacional, entiendo que hay, por lo menos, tres propuestas. Una de ellas, la incluida en el Mensaje del Poder Ejecutivo, cuyo contenido está enmarcado en el numeral 3 del artículo 14, y dice: "Documento de modelo territorial, delimitando las diferentes zonas, redes, polos y ejes".

Nuestro planteo está en el artículo 7º y establece que el Plan deberá contar como mínimo con los esquemas nacionales de centralidad, las redes de transporte, comunicaciones, de distribución de energía, de distribución de agua potable y saneamiento, e incluirá las áreas nacionales protegidas. Asimismo, deberá indicar las acciones estructurantes del Plan, las prioritarias y contar con el estimativo de los costos de instrumentación generales y sectoriales.

El Instituto de Teoría y Urbanismo planteó -yo lo tomé de la reunión pasada, aunque quizás me equivoque y esto pueda ser revisado, ampliado, etcétera- como temas: el uso de suelos principales y prioritarios; la localización de actividades agropecuarias, industriales, servicios, etcétera; los lineamientos generales para la urbanización; los espacios protegidos; las áreas de seguridad y defensa, las obras de infraestructura; los lineamientos de corredores viales y las políticas de incentivos para la ejecución de los planes.

Quiero resaltar que en nuestro planteo hicimos un claro énfasis en que el plan deberá ocuparse de los elementos generales y estructurantes del uso del territorio y de las infraestructuras físicas correspondientes.

Creo que no hay ninguna duda con respecto a que tiene que haber información de base, pero existen dos propuestas diferentes. La del Poder Ejecutivo dice que la información de base es la cabeza del plan y forma parte de él, mientras que nuestro planteo consiste en que dicha información es un anexo al plan y debe formar parte de él, aunque no de la propuesta, para hacerlo más ejecutivo. Además, entendemos que dentro de la información anexa al plan tiene que haber un resumen de las metodologías utilizadas para la elaboración de dicho plan, así como los fundamentos teóricos que orientan la propuesta, porque se trata de dos elementos claves -además, por ejemplo, de la información socioeconómica- para entender la iniciativa y hacerla operativa.

Por otro lado y siguiendo en este nivel, según el Poder Ejecutivo, la aprobación del plan sería por decreto y, de acuerdo con nuestra propuesta, sería por ley.

Personalmente, entiendo que hasta aquí, en ese marco, hay una serie de consensos o de planteos más o menos concretos que permitirían avanzar en una dirección.

Con respecto a los planes departamentales, creo que todavía no hemos llegado a un nivel de intercambio de opiniones similar, por lo que estamos un poco más lejos de poder avanzar.

Debo decir que hice este planteo porque pensé que podía ser una forma ir acotando temas, paso a paso, para llegar a sugerencias más definidas o concretas.

SEÑOR GILMET.- Los instrumentos de ordenamiento son tratados en el Mensaje del proyecto de ley del Poder Ejecutivo en dos títulos: en el Título II y en el Título IV, que abarcan desde el artículo 12 al 24 y desde el 38 al 40.

Coincidimos en que esta propuesta trata de un sistema territorial que abarca todo el territorio nacional. Por lo tanto, ese sistema nacional debería incluir, a nuestro criterio, todo el conjunto de figuras de ordenación. En consecuencia, deberían estar establecidas en la legislación todas las figuras que, partiendo del ámbito mayor -es decir, del ámbito del territorio nacional- van ampliando, detallando o ajustando las determinaciones de ese ordenamiento nacional.

La aplicación del término "sistema" al territorio proviene de la amplia difusión de la teoría de los sistemas. Es frecuente, además, la comprensión de un territorio en su conjunto, como un sistema, y este es el fundamento por el que adherimos a la propuesta que considera el tratamiento de esta propuesta con un criterio sistémico. Así también podríamos hablar de subsistemas cuando nos referimos a sus partes; no habría inconveniente.

También en el trabajo de esta Comisión se ha reclamado con respecto al Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo -y en lo que tiene que ver con este tema, es decir, los instrumentos de ordenación- una mayor simplicidad y flexibilidad. En ese sentido, nosotros coincidimos en que, si lográramos una propuesta más sencilla y más flexible, sería más conveniente desde el punto de vista de la elaboración de un texto legislativo.

De todas maneras, nos parece -esto ya ha sido sintetizado en la tarde de hoy- que son ineludibles cuatro ámbitos. Es decir que los tipos de instrumentos de ordenación se clasificarían según los ámbitos de aplicación. Creo que no está de más repasarlos, para ser explícitos en las coincidencias. En primer lugar, está el ámbito nacional; en segundo término -aquí cambiamos el orden del proyecto del Poder Ejecutivo- está el ámbito regional; en tercer lugar, tendríamos el ámbito departamental, y a esta altura nos vamos a permitir hablar de otros ámbitos, que ya trataremos de fundamentar. A cada uno de estos ámbitos territoriales corresponden instrumentos y aquí puede haber algún matiz de discrepancia en cuanto a la denominación. Ya habíamos adelantado en una sesión anterior que, con respecto al ámbito nacional, nosotros preferíamos una denominación equivalente -no tiene por qué ser exactamente ésta- a la de "directrices nacionales". El Mensaje del proyecto de ley del Poder Ejecutivo habla de programas. Creo que esto es coincidente en el sentido más conceptual, o sea, que en ese ámbito el país necesita los grandes lineamientos. Es más, en la propuesta de la Intendencia Municipal de Maldonado se habla también de los elementos estructurantes y de los grandes lineamientos, es decir, de aquellos que requieren de una coordinación nacional, de una visión global.

Por otro lado, preferimos no hablar de planes, puesto que entendemos que la figura del plan está reservada para ámbitos menores, donde hay un dominio, ya sea debido a un mayor conocimiento de ese territorio y de las propuestas a él referidas. La disciplina de la ordenación del territorio está de acuerdo al desarrollo que tiene el país y de los recursos con que cuenta, ya sea humanos o materiales.

Asimismo, en segundo lugar señalábamos el ámbito regional, al cual corresponderían los planes departamentales o regionales -aquí hay un problema de denominación que creo que no es sustantivo- y también los planes internacionales. En este sentido, se ha reiterado los antecedentes y la necesidad de la existencia de planes regionales que incumban a ámbitos territoriales de carácter regional. Esto se refiere, sobre todo, a las áreas limítrofes con la República Federativa de Brasil. Por ejemplo, el plan urbano del conglomerado Rivera-Santana do Livramento.

Por lo tanto, preferimos hablar de ámbito regional porque el territorio puede corresponder, desde el punto de vista del instrumento, a uno o más departamentos o puede ser también el territorio, en este caso, del Estado.

El tercer ámbito es el departamental que, a nuestro criterio, es medular, es el centro de gravedad del desarrollo del sistema. El instrumento es el plan departamental de ordenamiento -puede ser otro el nombre, pues creo que las denominaciones son importantes pero, en esta instancia, el acuerdo pasa por otro lado- y, por último, hablamos de otros ámbitos, puesto que la realidad del territorio de la República y de los diferentes departamentos es dispar. Entonces, es claro que en determinados departamentos, como es el caso del de Montevideo, es muy difícil hablar de un plan urbanístico. Esto es así, porque el fenómeno de la urbanización no atañe solamente al ámbito del territorio departamental sino que se extiende más allá de él. También por este motivo adherimos a la propuesta del Instituto, en el sentido de que cuando se habla del segundo nivel, es decir, del regional, explícitamente se menciona el plan departamental, el ámbito metropolitano. Es decir que allí estamos teniendo en cuenta una figura del plan interdepartamental o, lisa y llanamente, plan metropolitano. Estamos hablando de la realidad metropolitana.

Entonces, tenemos el caso de Montevideo -tal vez no es el más explícito- y el de otros departamentos, donde podemos decir que los centros poblados aparecen en un marco de ruralidad. Justamente, tenemos como ejemplo el llamado a concurso abierto de ideas, realizado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para presentar planes directores urbanos

para las ciudades de Melo y Río Branco. Al respecto, tengo información en el sentido de que esos trabajos se están exponiendo en la ciudad de Melo. Allí me tocó actuar como miembro del jurado y de esa experiencia, muy concreta y muy reciente, se desprende lo acertado que fue haber seleccionado ámbitos territoriales urbanos, puesto que estas ciudades del interior del país claramente aparecen, como decíamos, en un marco de ruralidad. Sin embargo, de esa experiencia también se desprende la necesidad de creación de un ámbito de planificación mayor que el departamental, porque las propuestas realizan aportes a la visión de todo el departamento y también llegan a realizar lineamientos y directrices de corte nacional. Digo esto, porque cuando hablamos de la ciudad de Río Branco, claramente nos estamos refiriendo a un conjunto urbano binacional, ya que también incluimos a Yaguarón. Las directrices nacionales también están presentes allí, puesto que se ha acordado la construcción de un nuevo puente, que está inserto dentro de una estructura vial nacional que responde a directrices de planificación o de ordenación del territorio nacional.

Entendemos que es muy acertada esa figura y por eso digo que es necesario ese cuarto nivel. En este caso se trata del ámbito urbano de la ciudad de Melo, que es muy diferente -a pesar de la cercanía de los centros poblados- del ámbito urbano de la ciudad de Río Branco. De allí se desprende la necesidad de la existencia de esos niveles superiores de ordenación del territorio, y en las propuestas quedó muy clara esa necesidad. Sin embargo, todos sabemos que este concepto de urbanismo, restringido al ámbito de lo urbano, hoy día está superado -no perimido, pero sí superado- en la disciplina de la ordenación del territorio. Quiere decir que la ordenación local es esencialmente urbana, da origen al urbanismo, puesto que se plantea a partir de las ciudades.

La idea de englobar ciudad y campo en un único instrumento planificador aparece en la década del ‘40, tanto en la legislación francesa como en la inglesa. Claramente, estas propuestas -la de Melo, por poner un ejemplo nacional- hacen referencia a ámbitos urbanos y rurales, o sea que no se limitan estrictamente al ámbito del territorio urbanizado.

A nuestro criterio, estas diferencias departamentales hacen que sea necesario considerar otros ámbitos menores, incluidos dentro del ámbito del departamento. Y son muy dispares. En el caso de Cerro Largo, podrían ser estas dos ciudades y tener un carácter prioritario desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Pero en otros departamentos también se han esbozado y elaborado figuras de planificación de ámbitos menores que los departamentales como, por ejemplo, microrregiones, como en el caso del departamento de Colonia. En este sentido, el arquitecto Sienra puede corroborar que en Maldonado se han desarrollado figuras de planificación de un ámbito menor al departamental que atienden a una realidad muy singular, propia del departamento, y que es la cono-urbanización -o como se le quiera llamar- de Punta del Este-Maldonado y todo el desarrollo urbano costero, que lo diferencia del resto del territorio de ese departamento.

Por tanto, la realidad dispar de cada departamento -que constituye la riqueza del territorio nacional y de cada uno de los departamentos- lleva a la dificultad de definir una figura en términos abarcativos; me refiero a una figura de planeamiento que pueda incluir esta variedad que es necesario desarrollar en cada uno de los departamentos. Sin embargo, la propuesta del Poder Ejecutivo nos parece, justamente, demasiado abarcativa y ambiciosa. Si es que coincidimos en que hay que simplificar y al mismo tiempo flexibilizar, creo que tendría que hacerse en este punto.

El Mensaje del Poder Ejecutivo habla de planes directores, de planes de uso del suelo, de planes especiales y de planes de regularización, de equipamiento y asentamientos, o sea que desde el artículo 12 al 24 desarrolla estas cuatro figuras que son de planificación, derivadas del plan departamental. Entre esa posición que desarrolla el proyecto que tenemos a estudio y la esbozada en la sesión pasada, en la que no aparecía ninguna figura de desarrollo de planeamiento, nos inclinamos por incluir en el texto legislativo una figura de desarrollo que sea más sintética, o más sencilla y, al mismo tiempo, flexible, que pueda adaptarse a estas diversas realidades. Simplemente voy a arriesgar un nombre, pero no quiere decir que ....

SEÑOR SIENRA.- Entendí que en la sesión pasada se planteó que no hubiera ninguna figura de detalle. Yo no planteé eso en ningún momento.

SEÑOR GILMET.- No; me refiero a la propuesta del Instituto de Teoría y Urbanismo en la que se llegaba al plan departamental y luego se planteó que quizás pudiera aparecer la figura de planes urbanísticos. Lo que estamos planteando es que esta figura quizás no sea la más acertada, puesto que nos parece que el ámbito siempre debe ser territorial. Nos resulta muy difícil concebir el ámbito de una ciudad restringido estrictamente al territorio urbanizado; el concepto de "on land", de territorio de influencia del centro poblado creo que hoy ya ....

(Interrupciones)

- Yo no me refiero a lo que señalaba el arquitecto Sienra; simplemente estoy planteando la idea de que es necesario que exista otro ámbito que desarrolle los planes de ordenación departamental.

No estamos seguros, pero una propuesta podría ser la de planes especiales de ordenación, puesto que estos se refieren a estudios parciales de territorios departamentales y tendrían por finalidad desarrollar propuestas de planificación de un ámbito territorial significativo, como es el caso de una ciudad capital departamental o de una ciudad limítrofe, como Río Branco, en un punto muy singular que es el de un eje de conexión vial nacional muy importante, o como puede ser la microrregión del suroeste, o sea Colonia, o el ámbito de desarrollo urbano costero en el departamento de Maldonado, etcétera. Esto también se puede dar en el caso del departamento de Montevideo donde, a pesar de que se desarrolla un plan departamental en un ámbito urbano-rural, aparecen figuras de desarrollo de planificación derivadas de ese plan departamental. Estoy hablando de ámbitos menores, como por ejemplo, el de una cuenca, como es el plan especial de la cuenca del arroyo Miguelete.

Hablábamos de planificación de un ámbito territorial significativo; seguramente esto requiera de mayor reflexión y afinamiento, pero nos estamos refiriendo a aquellos que tienen diversos fines, contenidos y alcances. En consecuencia, son ámbitos de aplicación diversos. Por eso, cuando hablamos de otros ámbitos estamos aludiendo a términos genéricos; son otros ámbitos que desarrollan la planificación departamental.

Entendemos que la propuesta debe, por un lado, simplificar el desarrollo de los instrumentos que aparecen en el Mensaje del Poder Ejecutivo y, al mismo tiempo, brindar flexibilidad en su aplicación teniendo en cuenta las diversas realidades del territorio nacional.

SEÑOR VAZQUEZ.- Quiere decir que la idea de Gilmet de planes especiales no coincide con la de planes especiales del proyecto del Poder Ejecutivo. ¿Es así?

SEÑOR GILMET.- Efectivamente, no coincide porque el Mensaje del Poder Ejecutivo distingue el ámbito urbano y habla de "planes directores", distinguiendo a su vez centros poblados con menos de 10.000 habitantes y con más de 10.000 habitantes, y luego se refiere a ámbitos rurales, utilizando la expresión "planes especiales".

SEÑOR VAZQUEZ.- Se refiere a "todo emprendimiento singular", o sea, a un proyectito concreto. Por ejemplo, una zona franca de dos hectáreas sería un plan especial.

SEÑOR GILMET.- La idea que estoy poniendo a discusión plantea ámbitos inferiores a los departamentales, desde el punto de vista de su alcance territorial. El fundamento se encuentra en que la figura de ordenación aparezca en el texto legislativo como un verdadero sistema.

SEÑOR VAZQUEZ.- Aquí en los planes especiales del proyecto del Poder Ejecutivo figuran proyectos singulares específicos, muy puntuales, planteados por un particular, y me parece que lo que señala Gilmet, aun circunscripto a una zona chica, es una normativa, una planificación de carácter general. Entonces, se sabe que toda iniciativa privada que caiga en esa zona se debe ajustar a ese plan especial de la zona. Supongamos que se tratara de un plan especial para la zona de las termas, que hay en Salto, Artigas, Paysandú, Río Negro, etcétera, entonces ¿ese plan especial del que habla apuntaría a eso? O sea, ¿siempre apuntaría a un marco general?

SEÑOR GILMET.- Sí, pero con otro concepto. Quizás el ejemplo no es muy adecuado, porque el área termal involucra a varios departamentos, por lo que estaríamos hablando de un ámbito regional. Yo me estoy refiriendo a ámbitos dentro del departamento. O sea que perfectamente podría ser un plan especial de ordenación urbanística, como por ejemplo, los planes directores de Río Branco y Río Negro. De acuerdo con esta propuesta de denominación, el plan podría llamarse plan especial de ordenación urbanística de Melo, donde el centro de atención del plan departamental de Cerro Largo -o sea, donde se pone la lupa- va a ser la ciudad capital de Melo. Y ese plan especial de ordenación urbanística definirá su ámbito, que quizás no es estrictamente el ámbito del área urbana. Ésa es la diferencia que quiero señalar.

Entonces, respondiendo al escribano, utilizamos la misma denominación pero el contenido es otro. Se podría encontrar otro nombre, pero éste fue el que tuvimos a mano, dado que en el análisis llegamos a la conclusión de que existía un abanico muy grande de posibilidades, o sea de ámbitos menores al departamental, de desarrollo de una planificación derivada del plan departamental, y que no se referían estrictamente a planes urbanísticos.

Precisamente, creo que los planes urbanísticos constituyen una de las figuras de planificación más singulares e importantes. Si este sistema de planificación se desarrollara, sería extraño que las ciudades importantes de la República -en su mayoría, capitales- no contaran con un plan especial de ordenación urbanística, un plan urbanístico o uno director; me resulta difícil pensar que esto pudiera ser así. Por esta razón, y repasando un poco, estimo que este cuarto nivel -que incluye el nacional, el regional, el departamental y otros ámbitos que desarrollan el departamental- tendría que estar en el cuerpo legislativo. Quizás no con el desarrollo tan pormenorizado que tiene el proyecto del Poder Ejecutivo, donde aparecen cuatro figuras, sino con algún concepto más flexible, abarcativo y que se adapte a las diversas realidades de los departamentos. Hay que aclarar que no se trata sólo de las realidades territoriales, sino que también tiene relación con los recursos y con las posibilidades de desarrollo de la planificación.

SEÑOR SOUTO.- Quisiera agregar que lo que hoy se está exponiendo en Melo y luego en Río Branco, muy probablemente a fines de este mes o el mes entrante se mostrará en el LATU. Me refiero a todas las propuestas que se presentaron para el Plan Director Urbano de Melo y Río Branco, ya que el arquitecto formó parte del Jurado de Calificación.

SEÑOR SIENRA.- Es mi deseo llamar la atención en lo siguiente. Me parece que para poder avanzar hay que hacerlo con pasos concretos y, además, dentro del esquema de la organización nacional, de manera de poder ir definiendo aspectos en los que todos estamos de acuerdo. En lo que tiene que ver con los niveles de planificación, los distintos tipos de planes y sus contenidos, creo que nadie ha planteado algo diferente.

Entiendo que, en primer lugar, debemos contar con un plan nacional, cuyo nombre discutiremos, seguramente, una vez que analicemos los contenidos. Hemos avanzado bastante, por lo menos en definir qué debe hacerse respecto a los macro temas o a los estructurantes del territorio nacional.

En segundo término, sin ninguna duda, habrá planes departamentales que personalmente he llamado de ordenamiento territorial -la propuesta del Poder Ejecutivo también los llama así- y, luego, planes de menor escala dentro de los mismos departamentos, que he denominado planes urbanísticos. De todas formas, también habría que llamarlos de ordenamiento territorial, porque la diferencia que hacemos en nuestra propuesta entre un plan de ordenamiento territorial y otro urbanístico está en el contenido y no en la escala. Por supuesto que no va a existir un plan urbanístico para el área rural. Es necesario tener en cuenta que lo que proponemos es que los planes de ordenamiento territorial definan el uso del suelo y la estructura del territorio; lo que pretendemos que definan los planes urbanísticos, por su parte, son las formas y los equipamientos urbanos en sus distintas escalas. De manera que, según la escala de trabajo que se tome, habrá que considerar los aspectos que se mencionaron aquí. Por supuesto que puede haber otros nombres o podemos llegar a otros contenidos.

En definitiva, estimo que no hay ninguna duda en cuanto a que tenemos un tema nacional y otro departamental. En lo que me es personal, tengo muy serias dudas, no porque no reconozca que es necesario que haya planes interdepartamentales, sino porque no sé qué es lo que se puede afirmar que sostengan, cómo se van a elaborar y cómo se van a aprobar, porque hay competencias de diversas autoridades. Propondría que, de ser posible, dejemos la referencia del aspecto regional a lo interdepartamental un paso atrás porque, sin olvidarnos que existe -y debe existir- porque si podemos definir los contenidos y los nombres que les vamos a dar a los otros, seguramente avanzaremos para poder definir un camino mucho más concreto, de acuerdo con la organización política y administrativa del país.

Por otro lado, hay algo que quiero resaltar respecto a la palabra "regional", porque es un término que, en la materia, la usamos mucho. Puede tener muchas variantes, ya que puede tratarse de una región dentro del mismo departamento o una región que abarque dos, tres o más departamentos. Pero cuando hablamos de región también podemos referirnos, por ejemplo, al MERCOSUR o más allá de él. Creo que aquí hay una línea que separa totalmente las cosas, como cuando hablamos de regiones fronterizas. En mi opinión, creo que debemos hablar de "región" cuando nos referimos a los términos internos del país, para darle

un uso más práctico y tendríamos que usar el término "región supranacional" cuando trasciende las fronteras. Cuando hablamos de temas como, por ejemplo, la Cuenca del Plata, etcétera, creo que la responsabilidad básica pasa fundamentalmente por el Poder Ejecutivo. Me refiero al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero también al de Relaciones Exteriores, por ejemplo. La Cartera de Transporte y Obras Públicas, a mi juicio, debe transformarse en un organismo ejecutivo y no planificador, lo que estaría cambiando los roles que ha tenido hasta ahora. Pero si un Ministerio hace el ordenamiento territorial, el otro tiene que ser el ejecutor de sus planes, aunque seguramente el Ministerio de Transporte y Obras Públicas nunca va a aceptar ese rol. No importa; ésa es la realidad, si hay un plan de ordenamiento territorial, las obras se tienen que ajustar al plan. Esto podría ser cambiado por ley y tal vez sea ésta la oportunidad para llevarlo a cabo.

Concretamente, creo que no hay nadie que se oponga a que haya un plan estructural a nivel nacional, un plan departamental y planes de detalle dentro del departamento, donde sabemos perfectamente bien quién tiene jurisdicción, autoridad y obligación de hacer. Propongo, con total conciencia de que deben existir, que demos un paso atrás con los planes regionales y, una vez que tengamos definidos estos esquemas, los ataquemos desde ese punto de vista. Si los queremos resolver ahora creo que no lo podremos hacer, porque no definimos qué contiene cada plan, por lo que estamos en círculos sin concretar ninguna idea efectiva.

SEÑOR VILLEGAS.- Creo que hay un problema básico respecto a todos estos temas y consiste en ponerse de acuerdo respecto a lo que significa cada término. Hay un esbozo que fue desarrollado hace unos años en el Ministerio, básicamente por el ingeniero Petit. De todas formas, estimo que está incompleto; habrá que agregar una serie de elementos e incorporar fundamentos conceptuales que no los tiene. Me parece que éste es un tema previo, para poder entendernos y saber qué se llama plan especial, etcétera porque, de esta manera, con un mismo nombre estamos hablando de dos instrumentos diferentes.

Entonces, creo que uno de los puntos básicos en el que este grupo puede llegar a avanzar es en el establecimiento de una definición de términos, o sea un glosario o un listado de los términos que se van a usar en el proyecto de ley, en las discusiones y en esta Comisión. Pienso que por ahí podríamos empezar a entendernos.

SEÑOR LESSA.- Creo que todos estamos viendo -no ahora, sino desde hace tiempo- que la división de la autoridad o del organismo competente en cada tema, el nacional, departamental y comisiones especiales intradepartamentales, deja de lado un problema muy importante que tiene que ver con lo interdepartamental o regional, sobre lo que no habría ningún organismo capaz de poner normas. Lo que en el proyecto se llama Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial es el organismo indicado para establecer las normas interdepartamentales o regionales. Entonces, a mi juicio, el proyecto debe fortalecer -por los distintos procedimientos- las potestades de dicha Comisión, porque es el único organismo que está previsto en la ley -aunque no se clarifican sus atribuciones- que puede sortear la dificultad evidente que se da cuando hay planes regionales que tienen que ver con más de un departamento, como los tiene que haber forzosamente.

En consecuencia, pienso que debemos rever con mucho cuidado las atribuciones de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial.

SEÑOR VILLEGAS.- La Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, como bien lo dice su nombre, es una comisión asesora.

Por lo tanto, no puede hacer planes; produce directivas para hacer planes, pero no planes.

SEÑOR LESSA.- Comprendo su observación, pero el fortalecimiento se puede dar por otras vías. Por ejemplo, el Gobierno central puede tener la facultad de no otorgar créditos departamentales para la ejecución de planes si no se ha tenido en cuenta la opinión de la Comisión en determinado plano, y ésta es una manera indirecta -habrá otras- de darle atribuciones. De lo contrario, queda fuera de nuestro ordenamiento la posibilidad de los planes regionales, y ésa sería una carencia grave en nuestro proyecto.

SEÑOR GILMET.- Coincido plenamente con lo expresado por el arquitecto Villegas en el sentido de la necesidad de un glosario. En realidad, en esta propuesta estamos elaborando un glosario, puesto que en esta disciplina muchas veces vamos a encontrar, según los ámbitos culturales, usos contradictorios del mismo término.

Por lo tanto, en ese sentido, esta Comisión debería ser pionera en sentar las bases de un glosario de uso nacional.

Con respecto al concepto de región, en la sesión pasada del 8 de abril hablamos de que el concepto habitual era el de una escala intermedia en la división del Estado. Concretamente, decíamos que región es la porción de superficie terrestre que presenta rasgos diferenciados, posee una seña de identidad propia y es el resultado del proceso de individualización a lo largo del tiempo. Normalmente la región es considerada una escala intermedia en la división del Estado. Esto era transcripto de un diccionario especializado y, además, se basa en una enmienda aprobada en el plebiscito de 1996 a la Constitución de la República, ya que en el artículo 262 aparece el concepto de "región". No nos parece menor que haya un antecedente constitucional y nos parecía que si la Constitución ya ha incorporado ese concepto, podíamos hacer pie en él. Luego, el Mensaje del proyecto de ley del Poder Ejecutivo también habla de planes regionales, con lo que coincidimos. Precisamente, el inciso correspondiente del artículo 262 dice: "Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental." O sea que está habilitando, justamente, ese ámbito territorial que es el de la región que, obviamente, el constitucionalista tenía presente en términos interdepartamentales, de un territorio que abarca más de un departamento.

En cuanto al concepto que introducíamos -que difiere del proyecto de ley en análisis por esta Comisión- de planes especiales de ordenación, que pueden ser de micro regiones, urbanísticos y de muy diversa índole, decíamos que sólo están referidos a estudios parciales del territorio departamental y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en un ámbito territorial -obviamente departamental- significativo. O sea que lo estamos definiendo y hablamos de partes significativas de ese territorio en función de propósitos relativos a la ordenación del territorio del departamento, en un desarrollo donde al plan departamental se le pone la lupa a determinadas porciones. Ésa es la necesidad que creo que hay que rescatar de este Mensaje del Poder Ejecutivo, que es necesario un nivel más detallado de desarrollo de la ordenación departamental.

SEÑOR CHABALGOITY.- En primer lugar, quería hacer una aclaración en el sentido de que el viernes pasado intentamos enviar por "mail" el documento al que habíamos quedado comprometidos. Hoy de mañana, al llegar a la Facultad, comprobé que me lo habían rebotado y lo volví a enviar. No ha sido rebotado nuevamente, así que espero que les haya llegado a todos. En todo caso, tengo aquí una fotocopia del mismo.

Con respecto a los temas que estamos analizando, me parece que se está avanzando de manera interesante. A propósito de lo que se decía acerca de la creación de un sistema nacional de planificación, corresponde señalar que el propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente plantea la necesidad de la conformación de un sistema nacional de ordenamiento territorial, que integre los principales actores públicos con funciones de regulación, promoción e inversión sobre el territorio. Por supuesto que coincido en la importancia de esto y, si se transforma en ley, va a ser de recibo, ya que el propio Poder Ejecutivo lo plantea entre sus directrices nacionales.

En cuanto al tema de los ámbitos espaciales de ordenación del territorio, creo que es necesario que exista un ámbito nacional, independientemente del nombre que se le dé al instrumento. Tampoco hay duda de que debe existir un ámbito departamental de ordenación. Tal como indicamos, son los planes departamentales de ordenación del territorio los que van a definir, en cada caso, la necesidad de establecer niveles o escalas intradepartamentales de ordenación menor. En función de la diversidad de situaciones que existen en el país, pienso que se desprenderá del propio plan departamental si es necesario efectuar o no alguna planificación derivada. Estimo que dejar todo eso atado al cuerpo de una norma, no sería concordante con el espíritu de sensibilidad y flexibilidad que es fundamental mantener. Sin embargo, nos parece importante que los planes de ordenación urbanística queden expresados. En el plan departamental claramente se define su alcance territorial.

Por su parte, los planes de ordenación urbanística, aunque no con este nombre, se refieren a lo que plantea la ley de centros poblados. En consecuencia, también deberían aparecer.

En el nivel interdepartamental, estimo que es donde realmente el país procurará innovar. Sin duda, la única alternativa que existe -los abogados aquí presentes podrán corregirme- es el convenio voluntario entre las partes, es decir, entre dos departamentos. Tengo entendido que, hasta ahora, es así. De todos modos, rescato la figura del plan interdepartamental. En ese sentido, coincido con el planteamiento efectuado acerca de que los planes regionales que incluyan jurisdicciones extraregionales, no competen a esta materia, puesto que son temas que se resuelven a través de las respectivas Cancillerías, tal como ocurrió con el caso de Rivera y Santana do Livramento. No hay nada que habilite a un Municipio a hacer un convenio con otro de un país vecino para aprobar algún plan.

También hablamos de otro tipo de plan de ordenación de territorios que están más definidos por la temática que por el territorio al cual se refieren. Los llamábamos "planes de ordenación de territorio", con los cuales nos referíamos a las áreas bajo régimen de administración especial. Poníamos como ejemplo los planes a que alude el sistema nacional de áreas naturales protegidas, que ya están consagradas por ley y, simplemente, deben ser reconocidas como tal.

Además, habría que incluir como parte del plan de ordenación del territorio en áreas bajo régimen de administración especial, las zonas de aprovechamiento especial, como ser, reservas hidráulicas, zonas patrimoniales, áreas de manejo integral de recursos naturales, áreas de protección y recuperación ambiental y áreas de frontera que no forman parte del sistema nacional de áreas protegidas. Por ejemplo, se podría diseñar un plan de ordenación del territorio asociado al manejo de recursos hidráulicos de la Cuenca de la Laguna Merín. Esto se aplicaría también a ciertas áreas que son sometidas a un régimen especial de protección particular, independiente del sistema natural de áreas protegidas, como ser, una zona agrícola importante.

En consecuencia, los planes de ordenación del territorio en esas áreas bajo régimen de administración especial constituirían una categoría definida por una temática particular.

Los planes nacionales, departamentales e interdepartamentales, al igual que el de ordenación urbanística, están definidos por un ámbito territorial específico.

SEÑOR SIENRA.- En relación a los planes interdepartamentales -reconozco que son necesarios y, en algunos casos, imprescindibles- creo que el camino propuesto en el sentido de efectuar convenios entre las Intendencias, es correcto, pero no me parece adecuado. No estoy seguro, pero pienso que habría que buscar un mecanismo de trabajo. Pero para que fueran efectivos deberían ser planteos sobre los efectos estructurales básicos del territorio, lo cual luego debe ser aprobado por ley. Una vez aprobada ésta, cada departamento desarrolla los planes específicos ajustados a lo que dispone la norma y pone en práctica su proyecto. Esta es otra alternativa al convenio propuesto, y me parece que es mucho más razonable y obligatoria, en virtud de que un acuerdo puede ser repudiado por cada una de las partes en cualquier momento.

Como ese es un tema más complejo que los otros, pienso que se podría avanzar en lo que tenemos seguridad. Luego podríamos discutir cómo llenamos el vacío que se crea a nivel interdepartamental, establecer los contenidos y después definir cómo se elabora y se aprueba.

Personalmente, creo que el convenio no es un instrumento adecuado para aprobar un plan.

SEÑOR SOUTO.- Quiero hacer dos precisiones. Veo que todos hablamos más o menos de lo mismo: nos referimos al ámbito nacional, al departamental, al regional y a otros ámbitos. Con respecto a estos últimos, el ITU recientemente fijó determinadas áreas en las cuales se podría hacer la aplicación de otros ámbitos o ámbitos especiales. El proyecto de ley que tenemos a estudio es bastante similar en cuanto a las áreas porque dice: "nacional, departamental", etcétera.

Estoy de acuerdo también en que se hace una distinción entre las partes urbana-departamentales de más y de menos de 10.000; quizás habría que poner 5.000, porque debe haber alguna ciudad que no llega a 10.000. Después se menciona el plan regional y los planes especiales. En cuanto a los departamentales, el Poder Ejecutivo dice que serán la base de todo lo demás. Entonces, primero habría que aprobar lo departamental.

SEÑOR SIENRA.- Es un error.

SEÑOR SOUTO.- Es lógico que se pueda discrepar; estamos en eso. Siempre aclaro que quienes vinimos en nombre del Poder Ejecutivo, no lo hicimos para defender el proyecto sino para lograr el mejor proyecto posible; no estamos aquí para defender la literalidad de cada uno de los artículos. Sin embargo, quiero decir que este proyecto forma parte de un todo orgánico y creo que es bastante cuidadoso en respetar las legislaciones que rigen la materia, tanto constitucional como legislativa con alcance nacional, al igual que los decretos departamentales con fuerza de ley en cada uno de sus departamentos.

El arquitecto Sienra manifestaba hace un rato que, en lugar de convenios, sería bueno que los departamentos hagan un acuerdo entre ellos, que luego se convierta en ley. Pregunto si sería una ley que causare obligación en los departamentos, lo cual estaría más allá de las Juntas o de las propias Intendencias.

SEÑOR SIENRA.- Lo que tiene que ver con el equipamiento y uso del territorio tiene que hacerse por ley. Por eso no puede entrar en detalles; tiene que ser algo estructural. Luego cada departamento, dentro de ese esquema, desarrolla sus respectivos planes.

SEÑOR SOUTO.- No me queda claro cómo se puede pasar a menos de estas cuatro divisiones. Quizás no valga la pena hacer una sola división con los planes directores y los de usos de suelos; quizás podrían encontrarse elementos como para que se puedan fusionar en el control.

Observo que todos hablamos de cuatro ámbitos o divisiones. En ese sentido, encuentro muy compleja la definición de "otros ámbitos". Tal como está redactado el proyecto, aclara determinados ámbitos de aplicación, que son disímiles. Si bien éste es uno más, resulta engorroso, aunque creo que en la aplicación no lo es tanto. Veo que aquí hay que cuidar demasiados intereses, de competencias del ejecutivo departamental, del legislativo departamental, del Poder Ejecutivo, en leyes nacionales y de emprendimientos privados que merecen una total consideración.

SEÑOR SIENRA.- Pienso que no se puede seguir hablando sobre nombres; hay que avanzar sobre los contenidos. Después de que lo logremos, seguramente todos aceptaremos los nombres más razonables de acuerdo con los contenidos.

Entiendo que a nivel nacional hay una diferencia enorme en los contenidos que se están planteando entre distintas propuestas. La iniciativa del Poder Ejecutivo es extraordinariamente escueta y se limita a decir "modelo territorial, delimitando las diferentes zonas, redes, polos y ejes de desarrollo territorial".

Considero que no se podría hablar ni siquiera de desarrollo territorial, porque el territorio no se desarrolla; se usa y se equipa. Se construye en él, pero hablar de desarrollo es una barbaridad. No quiero ser grosero, pero técnica y conceptualmente es así. Me parece que ese contenido es inaceptable.

El contenido debe referirse a elementos estructurantes del territorio a nivel nacional y con sus vinculaciones internacionales, como es obvio. Esos son los puntos que tiene que contener el plan que elabore el Poder Ejecutivo; no importa el nombre que tenga. Nosotros hemos hecho una propuesta escrita en la que tratamos de sintetizar lo que entendemos debe incluir a esa escala y a ese nivel. Sería bueno que cada uno de nosotros detalle en forma escrita qué es lo que debe tener. La forma de sintetizar una idea es escribirla. Si comparamos textos, seguramente llegaremos a un acuerdo, porque todos estuvimos de acuerdo en que el contenido del plan que haga el Poder Ejecutivo, con el nombre que sea, tiene que referirse a los elementos estructurantes del territorio nacional y sus vinculaciones con lo supranacional. Luego de esta etapa, seguramente podremos pasar a hacer lo mismo a nivel departamental y en sus distintas escalas. Si nos atenemos a los contenidos, creo que vamos a llegar rápidamente a un acuerdo. Nosotros ya lo hemos escrito, lo cual es una ayuda y una ventaja; seguramente, habrá muchas otras versiones. Si cada uno pone por escrito lo que entiende debe estar contenido en cada nivel, llegaremos a acuerdos, aunque tengamos diferencias en las palabras. Esto no importa porque se puede solucionar rápidamente.

Por supuesto que puede haber otro camino; quizás tendríamos que empezar por el nivel nacional y profundizar en sus contenidos. Luego continuaríamos con los otros niveles.

Concretamente, propongo que como esquema de trabajo empecemos por el nivel nacional, luego sigamos con el departamental y sus distintos detalles y, por último, pasemos a lo interdepartamental, que es más complejo. Me parece que si podemos definir bien lo nacional y lo departamental en sus distintas escalas, va a ser más fácil definir lo interdepartamental.

Me parece que en todos los planes, la propuesta del Poder Ejecutivo comete un error muy importante, que es poner todos los documentos de análisis, diagnóstico y de políticas de futuro -que es información- como principio del plan y la propuesta, al final.

Yo creo que todo plan, para ser un documento ejecutivo, como debe ser, tiene que contener la propuesta y todos los elementos de información, análisis y demás que forman parte del plan, pero son anexos. No se tiene que empezar a leer cuánta gente hay o qué es producto bruto. Tenemos que ver primero cuál es la propuesta, porque ese es el documento ejecutivo que es lo que le interesa a todos los que van a actuar en este marco.

SEÑOR MACHADO.- En cuanto a que, quizás, los contenidos nos lleven a los nombres, probablemente sea bueno que podamos marcarnos como meta para la semana próxima traer -no hemos hecho el desarrollo que hizo Gilmet- esa descripción de diferentes contenidos de los planes de acuerdo a su amplitud. Pero quizás también podríamos plantearnos como meta profundizar sobre el problema de los planes regionales o esa dificultad que se plantea respecto de cómo solucionar, desde la planificación hasta la concreción, cualquiera sean los contenidos de las regiones y los planes que puedan involucrar a más de un departamento. Aquí se ha hablado de la necesidad de una ley nacional, pero la reforma constitucional dice "acordarán". Naturalmente que se puede pensar en un acuerdo, en un convenio o en cualquier forma de unificación de voluntades institucionales. Eventualmente, la forma más ajustada -y esta es una primera aproximación- sería refrendar estos acuerdos a través de los instrumentos legislativos departamentales y no de una ley nacional. También es cierto que probablemente haya algún contenido que requiera una ley nacional, aunque esto es algo hipotético.

Me parece importante plantearnos que en principio esos acuerdos deberían adquirir validez en las distintas divisiones políticas - dos o más - que se ven afectadas, a través de los instrumentos legislativos departamentales y no nacionales.

Lo dejamos planteado como una meta para que, siguiendo la propuesta del arquitecto Sienra, traigamos una posición por escrito o a exponer.

SEÑOR CHABALGOITY.- Con relación a este tema, anteriormente ya planteamos algunos contenidos generales que están incluidos en la propuesta escrita que les tendría que haber llegado a cada uno de ustedes por e-mail pero que, de todos modos, se encuentra en poder de la Secretaría.

Quiero reafirmar que lo principal en los contenidos de los planes, sean estos departamentales o de la escala que se quiera, es que deben concretar los cometidos o las materias antes de definir los territorios. Un plan nacional tiene que ser de grandes lineamientos estratégicos en la materia de ordenación del territorio. Eso es lo que queremos concretar allí, y pienso que no es un tema de planes o de contenidos alternativos, unos a otros, porque en definitiva, cuando en el documento del Poder Ejecutivo se habla de modelos territoriales, estamos hablando de las cosas que hacen a eso. Lo que sí deberíamos es hacerlo lo más claro posible, señalando el carácter estratégico que tienen estos lineamientos a nivel nacional en concordancia con la materia que definimos en el artículo 2º o 3º, y que nosotros lo hicimos en base a la materia que entendíamos, obviamente, y que fue repartida.

Coincido en que esa puede ser una buena alternativa; pero reitero que en lo interdepartamental, hoy en día, existe un marco jurídico nacional que habla de acuerdos y de convenios, y es el que tenemos que transitar porque no está planteada ninguna otra modificación. En definitiva, serán los diferentes Intendentes, Gobernadores municipales o locales, los que encontrarán el camino para resolver los problemas comunes. En eso no creo que se pueda avanzar más, por lo menos en este momento.

SEÑOR GILMET.- Es comprensible que se nos planteen dudas ante la tarea de elaborar una clasificación de los instrumentos de ordenación del territorio porque también surgen dudas respecto al ámbito, que es concepto técnico, o sea la definición del territorio a ordenar y las competencias, que es un tema que nos había quedado pendiente. Justamente por eso hemos pasado a estudiar los instrumentos.

En el caso de los ámbitos nacional y departamental, al quedar claramente definidos los territorios, también las competencias lo están.

En lo que tiene que ver con la planificación derivada del ámbito departamental -que hoy introducíamos y que está incluida en el proyecto de ley- también la competencia es clara, puesto que se trata de figuras que se desarrollan dentro de ese ámbito. Por lo tanto, insisto, allí la competencia aparece en forma clara. El problema se plantea con respecto al ámbito regional. Desde el punto de vista técnico, me parece que es muy correcta la propuesta del Poder Ejecutivo en el sentido de definir ese ámbito. El artículo 38 dice que "en caso de que la zona comprenda dos o más circunscripciones departamentales, o de que se trate de zonas fronterizas", pero luego no desarrolla cuáles son las competencias, tema sobre el que hoy se han hecho aportes interesantes. Evidentemente, cuando se trata de zonas fronterizas -y en eso coincido con lo expresado en el día de hoy- estamos enfrentados a un tema de competencias binacionales. Eso es clarísimo, puesto que no será el departamento el interlocutor. Sin embargo, lo analiza, digamos, como la misma figura: la región. Lo que se define allí es una región, o sea que hay una identidad. Es un territorio que tiene elementos comunes que llevan a definir esa región como una ciudad binacional, tema al que se ha hecho referencia hoy en reiteradas oportunidades.

Por lo tanto, en este proyecto hay que desarrollar las competencias interdepartamenteles, las internacionales, digamos, inter Estados o binacionales.

Creo que el proyecto de ley desarrolla las relaciones interdepartamentales. En esta discusión tan general estamos olvidando el análisis de los artículos. Aquí hay muchos elementos, con los que podremos estar de acuerdo o no, pero el artículo 39 hace referencia a este aspecto; concretamente habla del contrato de planificación y de la figura en la que se apoya -el artículo 28 de la Constitución de la República- a través de una Comisión Especial integrada por representantes de cada una de las partes involucradas. Lo desarrolla según lo determina la reglamentación y dice que habrá una Comisión de Controles y Seguimiento, etcétera. O sea que, insisto, desde el punto de vista de la instrumentación, están desarrolladas las competencias interdepartamentales. Pero, repito, el concepto desde el punto de vista técnico, es la región. ¿Qué es lo que convoca a dos o más departamentos a estudiar y proponer sobre un ámbito común? Una región que tiene elementos comunes. ¿Qué convocaría a dos países? En este caso estamos hablando fundamentalmente de Uruguay y Brasil, por más que hay ejemplos con la República Argentina. Se ha estudiado, entre otras cosas, la relación entre la ciudad de Salto y Concordia con la construcción de un puente de conexión urbana entre ambas ciudades, a pesar de que ya existe una conexión carretera en Salto Grande. Allí estaríamos analizando y proponiendo sobre dos ciudades que tienen una interrelación muy estrecha y que necesitarían, justamente, una figura de desarrollo común a través de la construcción de un vínculo físico, es decir, de un puente urbano que las uniera. Repito que también con la República Argentina podríamos encontrar ejemplos.

Por lo tanto, desde nuestra óptica concluiríamos en que si se coincide en que el ámbito es la región, sería necesario y así lo indican las intervenciones realizadas en la tarde de hoy un desarrollo para el ámbito regional que involucre a jurisdicciones supranacionales o binacionales.

SEÑOR SIENRA.- Y también las interdepartamentales, porque en ninguno de esos artículos se dice cómo se aprueba. Se celebra un contrato que, digamos, llegará a ser una propuesta, un plan, que no dice qué contenidos tendrá ni cómo se aprobará. Es decir que no enfrenta el problema, porque hacemos un contrato, ¿y después qué? Se formula una propuesta y se entrega un documento, ¿pero qué ocurre después? Hay que aprobarlos; los planes tienen que ser aprobados para ser realmente efectivos.

SEÑOR VILLEGAS.- Una pequeña observación con respecto a lo que decía hace unos momentos el arquitecto Gilmet.

Hay un concepto tal vez más general de geografía humana, y es si los ríos unen o separan. ¿Esta mesa nos une o nos separa? Políticamente, los ríos separan, no así desde el punto de vista de las poblaciones. El caso quizás más claro puede estar en lo que refería el arquitecto Gilmet respecto al par de ciudades sobre el río Uruguay. Es muy claro y se cumple estrictamente porque siempre hay una ciudad uruguaya y enfrente una ciudad argentina. De modo que eso nos lleva a pensar en la necesidad de que aquí intervenga un concepto que yo llamo de geografía humana, que deberíamos tener en cuenta.

SEÑOR SOUTO.- El proyecto prevé cómo se aprueba.

SEÑOR SIENRA.- ¿Dónde?

SEÑOR SOUTO.- En el artículo 24, y en lo relativo a normas comunes a todos los planes, dice que los planes serán elaborados directa o indirectamente por las Intendencias Municipales, requiriéndose la aprobación de los mismos por las Juntas respectivas. Estamos hablando de un plan que involucra a dos Juntas; por lo tanto, cada una tendrá que aprobarlo.

Podríamos poner antes al plan regional, y no se trata de que esté haciendo una defensa del proyecto, pero sí creo que este intercambio de ideas en puntos específicos, nos demuestra que estamos en un ámbito que involucra demasiadas autoridades y tiene, en consecuencia, demasiadas sensibilidades en materia de competencias, repito, de Juntas Departamentales, del Legislativo nacional, del Ejecutivo nacional y el departamental y hasta de las Juntas Locales Autónomas, que tienen una independencia o una competencia muy amplia. Pienso que esta iniciativa intenta ser muy cuidadosa en ese control y en esa sutil armonía que hay que tener a la hora de manejarse con esas cinco autoridades, al margen de los entes autónomos y los servicios descentralizados, que también tienen una gran competencia, como es el caso de UTE, que se citaba hace unos momentos.

SEÑOR SIENRA.- De todas maneras, y con respecto a los planes regionales, ese articulado dice que puede haber temas que involucren al Poder Ejecutivo.

De todas maneras, no parece muy razonable que el Poder Ejecutivo quede atado a resoluciones departamentales. Quizás haya que pensar un poco más los mecanismos. Me parece que la solución no está cien por ciento lograda.

SEÑOR MACHADO.- Parecería que este tema se puede analizar desde dos niveles. Uno sería el tratado por el arquitecto Lessa, ante la eventualidad de que ese convenio o contrato no fuera refrendado por una de las dos Juntas. Este mecanismo, probablemente, le falte a la ley y constituya una innovación derivada de la última reforma de la Constitución. En principio, mi intervención estaba motivada por el tema de la situación del Poder Ejecutivo. Si la competencia es departamental, sin duda que el Poder Ejecutivo va a quedar atado a lo que convengan los departamentos. Lo que hoy en día está pasando entre una empresa del Estado y un Gobierno Departamental fue materia de aquellas reflexiones vertidas en las primeras sesiones de esta Comisión, que tenían que ver con la conveniencia de establecer algún mecanismo de solución de controversias interno, interadministrativa o interorgánica, que sea más ágil y más clara que la que hoy es una de las competencias menos usada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR SIENRA.- Para completar lo que se ha dicho, creo que hay elementos en áreas interdepartamentales, como puede ser la construcción de un puente, de una carretera, de un puerto o de un aeropuerto, que están comprendidos dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Entonces, cuando hablamos de ámbitos regionales o interdepartamentales, es muy probable que haya algunos elementos estructurantes básicos que requieran de una ley. Creo que esto hay que pensarlo más.

SEÑOR ORTEGA.- No es razonable pensar que la ley va a solucionar todos los temas de competencia que puedan existir cuando, en realidad, hay algunos asuntos que no deben ser solucionados, sino que corresponden al tipo de cuestiones que deben ser coordinadas y balanceadas en conjunto. Seguramente, hoy en día también hay temas que incumben a un departamento que sin duda son competencia de él, pero que su gobierno no puede ni quiere resolverlos sin recurrir a alguna de las autoridades u organismos nacionales que también tienen competencia en el tema. De hecho, esto sucede porque se da el caso de que dos departamentos se pongan de acuerdo para acordar -para un área común a los dos- mecanismos de planificación que permitan ordenar el uso de alguna de las acciones que se puedan llevar a cabo, pero esto no alcanza para inhibir las competencias nacionales sobre el tema. Esto no quiere decir que, más allá de lo que signifique la conveniencia de la posibilidad de un acuerdo a nivel de las competencias departamentales -que son las que efectivamente tienen aplicación sobre el territorio- no haya que recurrir a la coordinación con alguna otra autoridad de competencia nacional. Obviamente, en el momento en que haya que recurrir a ese convenio, éste establecerá la forma de actuar a los efectos de delimitar las responsabilidades departamentales, pero no va más allá.

No es necesario que la ley prevea algo en ese sentido, porque se encontrará la forma de hacerlo, al igual que se hace hoy. Esta ley no dice nada acerca de cómo coordina ese tipo de....

SEÑOR SIENRA.- Quizás no me expresé bien; no me refiero a que esta ley debe prever esa coordinación, porque sí la prevé haciéndola obligatoria, y según la propuesta que estamos realizando, cuando haya una discrepancia insoluble, deberá haber una conciliación obligatoria. Sin embargo, cuando hablamos de ámbitos departamentales, la propia propuesta de los contratos-plan -creo que ese es el nombre exacto de la propuesta- dice que el Poder Ejecutivo puede llegar a tener una activa participación en ello. Evidentemente, existe una materia que es municipal y el Poder Ejecutivo debe irse acostumbrando a obedecer las normas municipales, lo que no siempre hace, y eso debemos dejarlo claro. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas es muy abusivo porque la ley se lo permite y pasa por encima de todas las competencias departamentales en puertos y otros lugares. Ni qué hablar en materia de infraestructuras de trasmisión de energía eléctrica y otras cuestiones.

En definitiva, lo que planteo a título de reflexión, es que quizás cuando trabajamos en un ámbito regional donde participa activamente el Poder Ejecutivo -si lo hacen sólo las Intendencias y hay materia estructural nacional, no hay problema porque eso ya fue resuelto a nivel del plan estructural nacional con el nombre que se le haya dado- donde éste realiza una propuesta, tiene que quedar consolidada, de pronto, en una ley, o sea en la parte estructurante del planteo. En cuanto a la parte de detalle o de desarrollo de la estructura a la que se llegue mediante un acuerdo, será emprendida por cada Intendencia, y cada Junta Departamental aprobará lo que le corresponda. Si esto queda solamente en el ámbito de un convenio, como todos sabemos, éste puede ser rescindido en cualquier momento. Por ejemplo, si hay cambio de gobierno, el convenio ya no existe, y nosotros estamos tratando de que los planes de ordenamiento territorial sean a largo plazo, tal como dice la ley porque ello garantiza seguridades jurídicas y de inversión.

Reitero que este planteo lo hago a título de reflexión. Como ya había dicho, desde mi punto de vista el tema del ámbito interdepartamental quizás sea el último que debamos tratar porque tiene todas estas complejidades que dificultan aún más la discusión que estamos teniendo.

SEÑOR BERRUTTI.- Le planteo al Congreso de Intendentes que deberían realizar proposiciones únicas, dado que si no, se desvirtúa el funcionamiento de esta Comisión.

La próxima reunión de la Comisión será el lunes 13, a la hora 15 y 30.

(Es la hora 17 y 39 minutos)